

国有企业利润分配制度变迁与完善

■ 陈少强

我国是以公有制为主体的社会主义国家，国有企业和国有经济是公有制的重要物质基础。回顾总结国有企业利润分配制度变迁，有助于进一步改善国家与国有企业的分配关系，正确发挥国有企业和国有经济的作用，促进经济社会的协调发展。

一、国有企业利润分配制度沿革

(一) 统收统支(1949—1978)。建国后的经济恢复时期，国有企业实现利润全额上缴。“一五”时期，国家实行企业奖励基金和超计划利润分成制度，企业自主财力扩大，但受“左”的思想干扰，企业未能有效使用这笔资金，这一时期国有工业企业留利占实现利润的10.2%。为弥补“大跃进”造成的巨大损失，国家在三年调整时期取消了利润留成办法，恢复企业奖励基金制度，期间国有工业企业留利占实现利润的3.8%。“文革”期间，国家取消企业奖励基金制度，企业实现利润基本全额上缴，国有工业企业留利仅占实现利润的0.17%。总之，1978年以前，统收统支的分配体制严重影响了企业和职工的积极性，制约了经济的发展。

(二) 放权让利(1978—1992)。1978年11月，国务院批转了财政部《关于国营企业试行企业基金的规

定》，对独立经济核算的国营企业、基本建设单位和地质勘探单位试行企业基金制。企业基金制在一定程度上调动了企业生产积极性，但企业基金的提取没有同企业的经营成果和贡献大小挂钩，对企业激励也不够。

1979年7月，国务院下发《关于国营企业实行利润留成的规定》。1980年1月，国务院批转国家经委、财政部《关于国营工业企业利润留成试行办法》，规定利润增长的40%留企业，60%交国家。利润留成制度把企业的经济利益同企业的经营成果紧密结合起来，调动了企业增产增收的积极性，缺点是利润留成比例不合理，争基数现象普遍。

1983年4月，国务院批转财政部《关于国营企业利改税试行办法》，规定有盈利的国营大中型企业根据实现的利润按55%的税率交纳所得税。企业交纳所得税后的利润一部分上缴国家，一部分按照国家核定的留利水平留给企业。第一步利改税将政府与企业的分配关系纳入法制化轨道，较好地体现了“国家得大头、企业得中头、个人得小头”的原则，但由于税种单一，难以发挥税收调节经济的杠杆作用。

1984年9月，国务院同意财政部《关于在国营企业推行利改税第二步改革的报告》和《国营企业第二步利

改税试行办法》，把工商税按性质划分为产品税、增值税、营业税和盐税等四种税，对某些采掘企业开征资源税，恢复和开征房产税、土地使用税、车船使用税和城市维护建设税等四种地方税，对盈利的国营企业征收所得税，对国营大中型企业征收调节税等。第二步利改税改革是国家与企业之间分配关系的一次重大调整，也是工商税收制度上的一次全面性改革。它的不足之处在于税利不分，企业所得税税负偏重以及税前还贷加剧投资膨胀。

国家从1988年进行税利分流试点，基本内容是国家作为社会管理者先向内资企业征收33%的所得税，然后再以国有资产管理者的身份参与国有企业税后利润分配。同时，逐步减免并取消能源交通重点建设基金和预算调节基金。税利分流初步明确了国家与企业之间的利益和风险分担机制，为不同所有制企业之间的平等竞争创造了条件，缺点是一些亏损或微利企业在税利分流改革中出现困难。尽管如此，税利分流试点为全面降低企业所得税税率和建立现代企业制度奠定了基础。

农村家庭联产承包制的成功，为举步不前的城市国有企业改革注入了新的动力。1982年，首钢开始实行上缴利润递增包干办法。1987年，国家推行多种形式的经营承包责任制，

1990年又实行第二轮承包。承包制促进了市场机制的发育和形成，为间接调控奠定了基础，但同时也出现承包企业短期行为严重，国有资产流失，财政收入增长缓慢，重复建设和地区分割盛行等问题。

(三) 利润留存(1992—2007)。1992年以来，我国加快了市场化进程。1993年12月，国务院下发《关于实行分税制财政管理体制的决定》，规定国有企业统一按国家规定的33%税率交纳所得税，增设27%和18%两档照顾税率。取消对国有大中型企业征收的调节税，取消对国有企业征收的能源交通重点建设基金和预算调节基金。1993年以前注册的多数国有全资老企业实行税后利润不上缴的办法，并逐步建立国有资产投资收益按股分红、按资分利或税后利润上缴的分配制度。

(四) 分类上缴(2007年至今)。随着国有企业的外部经营环境和盈利状况的显著改善，2007年9月，国务院发布《关于试行国有资本经营预算的意见》。同年12月，财政部会同国资委发布《中央企业国有资本收益收取管理办法》，明确国有资本收益主要形式是国有企业上缴的税后利润，国有

资本收益收取对象为中央管理的一级企业，中央企业上缴利润的比例分三类执行：第一类为资源型特征的企业，上缴比例为10%；第二类为一般竞争性企业，上缴比例为5%；第三类为军工企业、转制科研院所企业，上缴比例3年后待定。

二、国有企业利润分配制度经验总结

经过多年努力，政府和企业的利税关系基本理顺。政府一方面作为社会管理者向国有企业征税，另一方面作为出资人获得国有企业国有资本收益。不断发展完善的国有企业利润分配制度，有利于建立现代企业制度，提高财政收入，促进经济社会的协调发展。国有企业利润分配制度的经验可以概括为：

(一) 根据国有企业功能定位调整制度内容。国有企业功能定位反映国家对国有企业的价值取向，并由此决定国有企业利润分配的具体内容。计划经济时期，国营企业被看作是国家机构的生产车间，国家制定计划，企业组织生产，国营企业的产品和利润全部上缴。1978—1992年，国有

企业的市场主体地位逐步被认可和强化，扩大企业自主权和完善企业经营机制成为主流观点，国家为此先后实施了企业基金制、利润留成、税利改革、承包制等多种分配方式。1992年以后，建立现代企业制度被提到议事日程，国家为此统一了内外资企业所得税，重新要求国有企业上缴部分利润。

(二) 注重外部环境对制度设计的影响。国有企业利润分配制度的设计，一定要立足于当时的财政经济环境。一是财政环境。调整国家与企业的利润分配关系，要有相应的财力作为后盾。改革初期，由于国库空虚，国家不可能拿出很多钱来支持改革，只能在沿袭过去做法的基础上适当增加企业财力。80年代推行承包制改革和提高国有大中型企业经济效益，也都考虑了当时的财政状况。二是经济环境。例如，“利改税”改革之所以很快被终止，一个重要原因就是经济环境欠佳，经济紧缩导致国有企业利润连续22个月下滑。

(三) 社会经济稳定程度是评价制度成效的重要标准。国有企业分配制度不仅是调整国家和企业利润分配关系，而且对经济社会运行产生深刻影响，社会经济稳定程度也反过来评价制度设计的合理性。如果国有企业利润分配制度导致经济效率低下，宏观经济不稳定，社会不满情绪上升，则制度需要重新调整。这点从利润分配改革中得到验证：由于统收统支抑制经济效率，国家采取了放权让利的改革；由于生产效率没有明显改善和出现经济秩序混乱、财政赤字剧增和通货膨胀等问题，企业基金制和利润留成制很快终止；由于造成经济过热、国有资产流失严重和收入分配不公等问题，企业承包制也于1993年退出历史舞台。



三、完善国有企业利润分配制度

今后一段时期,国家应剔除特殊成本因素对国有企业利润构成的影响,确定国有企业的真实利润,并在此基础上扩大国有企业利润分红资金的使用范围。

(一)确定国有企业真实的利润。国有企业利润水平是国家与国有企业利润分配关系的基础,而前者又与其成本(税、费、租)密切相关。当前,国家与国有企业的利税关系初步规范,下一步应明确国有企业利润与租金和费用之间的关系。由于国有企业成本较为复杂,为便于比较,建议剔除影响国有企业利润的特殊成本因素。

首先是将资源要素租金从国有企业利润中扣除。由于历史原因,不同行业的国有企业利润差异明显,特别是部分资源能源类国有企业只需付较低的资源租金(如资源勘探权和开采

权)就可以获得较高的垄断利润。现行中央企业国有资本收益收取管理办法虽然考虑了国有企业行业差异的影响,并将国有企业利润上缴比例分为三类,但这种利润分配方案缺乏理论基础,因为它混淆了作为成本的租金和作为所有者权益的利润的区别。为消除行业差异的影响,真实反映国有企业利润水平,建议将资源要素租金从国有企业利润中剔除。

其次是通过市场化改革界定国有企业的真实成本。国有企业的特殊性在于它至今承担了部分不应该承担的社会成本,并降低了其利润水平。建议在不涉及国家安全的领域,通过深化国有企业公司制股份制改革,健全现代企业制度,优化国有经济布局 and 结构,深化垄断行业改革,发展混合所有制经济,合理评价国有企业的生产经营成本和真实利润。

(二)扩大国有企业分红资金的使用范围。我国国有企业国家分红资金目前主要用于三个方面:一是用于支

持国有企业改制重组、自主创新、提高企业核心竞争力;二是用于弥补国有企业改革成本;三是用于国有企业社会保障等。简言之,国有资本收益上交主要用于国有企业和国有经济。

在建立国有资本经营预算的初期,国有企业分红资金使用的上述安排有助于推动国有企业的改革与发展。但是,随着国有企业分红资金规模的增多,国有企业分红资金的使用范围应进一步扩大,这是因为国有企业最初由国家注资,国有企业所有者是全体人民,国家有权将部分国有企业利润用于公共用途,如教育、医疗、公共交通、环境保护等。实际上,将国有企业利润通过预算管理(减税、补助以及公共投资等)途径用于公共事业,将有助于扩大消费,抑制盲目投资和转变经济发展方式。^[5]

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 陈素娥

PHOTO NEWS

图片新闻



国务院农村综合改革工作小组会议在京召开

国务院农村综合改革工作小组会议3月27日在北京召开。财政部部长谢旭人参加了会议并讲话。会上,参会人员就继续深化农村综合改革的相关问题进行了探讨。

(本刊记者 摄影报道)